



Wiesław Kraluk

Uniwersytet Gdański

O MANDACIE PRZEDSTAWICIELSKIM W ASPEKCIE POLITYCZNYM

Od kiedy został przyjęty w Polsce w art. 6 Małej konstytucji mandat przedstawicielski wolny, w doktrynie prawa zauważyć można pewne przesunięcie akcentów w wypowiedziach na ten temat. O ile początkowo dominował w nich aspekt prawny i uwagę poświęcono – co zrozumiale – charakterystyce tego mandatu, to obecnie bardzo często uwagę zwraca jego aspekt polityczny.

Charakterystyka prawna mandatu wolnego sprowadzała się do przypominania jego genezy, wynikającej z klasycznej koncepcji przedstawicielstwa i jego zasadniczych cech, tj. generalności, niezależności i nieodwoływalności oraz konsekwencji stąd wynikających. Na ten temat powstało wiele opracowań, co zwalnia z konieczności szerszego potraktowania tego zagadnienia, tym bardziej że nie jest to celem przedstawianych tu uwag.

Celem tych rozważań jest nawiązanie do wypowiedzianych w doktrynie poglądów, które wskazują na wyraźny dysonans pomiędzy historyczną już, bo ukształtowaną na przełomie XVIII i XIX w., koncepcją mandatu wolnego a jego aspektem politycznym, czyli faktem oparcia współczesnej reprezentacji politycznej na partiach politycznych i wskazanie niektórych skutków tego stanu rzeczy.

Analiza roli, jaką we współczesnym przedstawicielstwie odgrywają partie polityczne i przekonanie o pierwszoplanowym, determinującym charakterze tego aspektu, w opisie współczesnego mandatu przedstawicielskiego ma kluczowe znaczenie dla stawianej tu tezy, że współczesne uwarunkowania procesu reprezentacji politycznej w świetle historycznej koncepcji mandatu wolnego tworzą dychotomiczny, niemożliwy do pogodzenia układ.

Pierwsza uwaga, która się tu nasuwa, dotyczy ideologicznej funkcji koncepcji mandatu wolnego. Zwraca na to uwagę G. Burdeau, gdy tłumaczy przyczyny pewnej stagnacji myśli konstytucyjnej i braku poszukiwań w minionych dziesięcioleciach adekwatnych dla współczesności rozwiązań w zakresie koncepcji dotyczących mandatu przedstawicielskiego. Zdaniem tego autora przyczyną takiego stanu była obawa znacznej części przedstawicieli doktryny „przed prak-

tycznymi konsekwencjami odrzucenia dogmatu mandatu wolnego (zagrożenie państwa – jego jedności i prestiżu oraz autorytetu aktów władczych – przez presję ulotnych nastrojów i rewindykacji społecznych)¹, gdyby zaczęto poszukiwać i wprowadzać nowe koncepcje. Pozostawanie natomiast przy poglądach z czasów rewolucji francuskiej zmuszało co prawda do tego, aby rozwój demokracji „zmieścił się w ramach fikcji przedstawicielstwa w danym rozumieniu”, ale dzięki temu „możliwe jest teoretyczne uzasadnienie jedności władzy wobec rzeczywistej mnogości stanowisk (woli)”².

Ponadto, jak zauważa M. Kruk, „Kiedy świat się podzielił ideologicznie, mandat przedstawicielski (wolny – przyt. aut.) pozostawał częścią składową demokratycznego porządku ustrojowego państw zachodnich”³. Wydaje się jednak, że w ciągu minionych blisko trzydziestu lat, gdy G. Burdeau przedstawiał powyższą tezę, i gdy świat był ideologicznie podzielony na dwa wrogie obozy, zaszły na tyle znaczące zmiany polityczne i społeczne, które tę obawę o destabilizację bardzo znacząco osłabiły. Pomimo złożoności współczesnych problemów społeczno-politycznych, napięć i konfliktów, nie wydaje się, abyśmy mieli nadal do czynienia z „zaostrzającą się” walką klasową. Należy ponadto zauważyć, że zmianie uległy okoliczności towarzyszące wykonywaniu mandatu przedstawicielskiego, jak choćby przez wpływ mediów na proces reprezentacji. Nie bez znaczenia są także zmiany, jakie zaistniały w pojmowaniu demokracji, gdzie nastąpiło przesunięcie akcentów z reguły „rządów większości” na zapewnienie ochrony mniejszościom i w podejściu do zasady pluralizmu politycznego czy społeczeństwa obywatelskiego, które rozwija się nawet w społeczeństwach posttotalitarnych; problematyka ta ma bogatą literaturę⁴.

O ile na początku transformacji w Polsce mówiono o mandacie wolnym często w nawiązaniu do mandatu imperatywnego, który występował w okresie państwa realnego socjalizmu i poddawano go krytyce, to dosyć szybko zaczęto dostrzegać rewers przyjętej koncepcji mandatu, że współczesne przedstawicielstwo opiera się na partiach politycznych. W znacznej części wypowiedzi przedstawicieli doktryny rolę tego faktu bagatelizowano, ale nawet teraz, po przeszło dwudziestu latach, pojawiają się głosy, że aspekt polityczny nie ma wpływu na charakter przyjętej koncepcji i „mandat wolny jest niezależny od partii politycznej, z ramienia której przedstawiciel kandydował w wyborach”⁵.

¹ G. Burdeau, *Traité de la science politique*, t. V: *Le régimes politiques*, Paris 1985, s. 235–238, podają za: E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. nauk. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 133.

² Tamże, s. 133.

³ M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 24.

⁴ Wystarczy tu wskazać choćby prace autorów opisujących zmiany w rozumieniu demokracji, jak i zmiany w funkcjonowaniu współczesnych społeczeństw; zob. np. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994; D. Held, *Modele demokracji*, Kraków 2010; J. Błuszkowski, D. Mider, *Demokracja późnej nowoczesności*, Warszawa 2012 czy liczne prace Z. Bauman.

⁵ Tak np. pisze B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 330, który dystansuje się od po-

W kwestii tej jestem odmiennego zdania i uważam, że aspekt polityczny ma zasadniczy, determinujący wpływ na przyjęty model mandatu wolnego i powoduje, że różni się on istotnie od swego pierwowzoru wywodzącego się z klasycznej koncepcji reprezentacji. Przekonanie, że o przedstawicielstwie należy mówić właśnie tak, jak ujmują to autorzy współczesnych koncepcji określanych jako realistyczne, wynika z tego, że piszą o nim jako „o realnym stosunku zachodzącym między rzeczywistymi wyborcami o konkretnych i zróżnicowanych interesach a przedstawicielami, uwzględniając przy tym rolę, jaką odgrywają obecnie partie polityczne”⁶. Należy podkreślić, że pogląd o zasadności takiego podejścia do przedstawicielstwa wyraża wielu autorów, poczynając od prac M. Sobolewskiego sprzed ponad pięćdziesięciu lat⁷.

Zanim przejdziemy do kwestii związanych z wpływem partii politycznych na szczegółowe, konkretne aspekty wykonywania współczesnego mandatu przedstawicielskiego, istotne wydaje się przedstawienie argumentów dotyczących rozumienia zasady generalności (uniwersalności) tego mandatu w warunkach społeczeństwa pluralistycznego.

Partie polityczne, pełniąc funkcję kształtowania opinii i postaw politycznych obywateli, artykułowania woli i agregowania interesów członków partii i szerokich grup społecznych, reprezentują określone kręgi pluralistycznego społeczeństwa. W warunkach społeczeństwa obywatelskiego w pełni zasadny jest pogląd, że „do bezpowrotnej przeszłości należy już czas, gdy ludzono się możliwością obywatela się w demokracjach bez pośrednictwa partii, a zatem bez swobody tego typu zrzeszania się”⁸. Prawo obywateli do zrzeszania się w partii zapewnia Konstytucja w art. 11 i art. 58 ust. 1, z treści których wynika dwojaka ich rola: po pierwsze – dobrowolnych organizacji obywateli urzeczywistniających swoją wolność zrzeszania się; po drugie – podmiotów demokratycznych procedur rządzenia; oba te aspekty powinny być, jak pisze W. Sokolewicz, postrzegane

glądu, że mamy do czynienia „z ograniczeniem mandatu wolnego ramami przynależności partyjnej, programu partyjnego itp.”. O niezasadności tej tezy świadczy zdaniem B. Banaszaka to, że zmiana przynależności partyjnej, bądź wystąpienie z partii nie pociąga za sobą pozbawienia przedstawiciela mandatu, gdyż reprezentuje on suwerena, a nie określoną partię polityczną.

⁶ W. Orłowski, *Refleksje w sprawach charakteru mandatu parlamentarnego*, [w:] *W kręgu problematyki władzy państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 1996, s. 219.

⁷ Zob. np. M. Sobolewski, *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*, Kraków 1962; tegoż, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1974; B. Zawadzka, *Model przedstawicielstwa socjalistycznego. Studium porównawcze z teorii reprezentacji*, Wrocław i in. 1980; M. Kruk, *Koncepcja mandatu...*; J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5 (100); J. Szymanek, *Współczesne rozumienie pojęcia reprezentacji politycznej (zarys problemu)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, t. LXVII, z. 2; J. Szymanek, *Parlamentarny proces podejmowania decyzji. Analiza politologiczna*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3 (110); J. Szymanek, *Etyka parlamentarzysty a charakter mandatu przedstawicielskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4 (87); Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1979; J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.

⁸ M. Gulczyński, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] *Zasady podstawowe...*, s. 165.

łącznie⁹. Oznacza to, że partie polityczne z uwagi na ich państwowotwórczą rolę uzyskują nie tylko szczególne uprawnienia, ale i obowiązki.

W świetle tak określonej roli partii politycznych ważną sprawą jest ustalenie, kto albo raczej przez kogo podmiot suwerenności sprawuje władzę. Konstytucyjny zapis w art. 4 ust. 2 („Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli [...]”) i art. 104 ust. 1 zd. 1 („Posłowie są przedstawicielami Narodu”) słusznie jest krytykowany, ponieważ sprawowanie władzy odbywa się nie przez przedstawicieli, gdyż nie dysponują oni „[...] rzeczywistymi kompetencjami władczymi”¹⁰, ale poprzez organy, w których zasiadają, czyli Sejm i Senat.

M. Kudej pisze, że przyjęcie, iż jeden deputowany może reprezentować całą zbiorowość społeczną będącą suwerenem, uznać należy za zupełną fikcję, nieuwzględniającą tego, że „przedstawiciel ma reprezentować interesy swojego elektoratu” i „[...] w pluralistycznym społeczeństwie tylko cały organ przedstawicielski może być uznany za podmiot reprezentujący zbiorowego suwerena”¹¹.

Co prawda, użyta w tych artykułach liczba mnoga może sugerować, że ustrojodawca świadomie użył tej formuły, inaczej niż w art. 6 Małej konstytucji, gdzie była mowa, że „Poseł jest reprezentantem całego Narodu”, ale nie jest to sformułowanie w pełni trafne, z uwagi na powyższe wątpliwości. Można natomiast zgodzić się z J. Kucińskim, iż „liczba mnoga pozwala uznać tylko wszystkich posłów i wszystkich senatorów za personalny synonim całego organu przedstawicielskiego – odpowiednio Sejmowi lub Senatowi”¹².

Podobnie K. Działocha nie ma wątpliwości, że przedstawicielami narodu są organy przedstawicielskie pochodzące z wyborów¹³. L. Garlicki natomiast użyte w art. 104 ust. 1 Konstytucji określenie interpretuje w kontekście niezależności mandatu wolnego, zwracając uwagę na to, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami narodu i tym samym „[...] nie są prawnie związani wolą (instrukcjami) wyborców w swoich okręgach wyborczych [...]”¹⁴. W każdym razie istotne jest stwierdzenie, że w pluralistycznym społeczeństwie tylko organ przedstawicielski jako całość może być uznany za reprezentanta zbiorowego suwerena.

Kolejną istotną sprawą w kontekście generalności (uniwersalności) mandatu wolnego jest ustalenie, kto jest reprezentowany, wskazanie desygnatu dla konstytucyjnego określenia narodu. W klasycznej teorii przedstawicielstwa „naród jest bytem odrębnym od tworzących go jednostek i to on a nie zbiór jednostek jest podmiotem suwerenności” i jak dalej zauważa E. Popławska „należy konsekwentnie uznać, że jego wola istnieje jedynie w formie objawionej i – *de facto*

⁹ W. Sokolewicz, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, t. V, uwaga 18 do art. 11, s. 26–27.

¹⁰ Tak np. uważa Z. Witkowski, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2011, s. 96.

¹¹ M. Kudej, *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej*, red. nauk. A. Gwiżdż, *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 273.

¹² J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska...*, s. 124.

¹³ K. Działocha, *Komentarz*, j.w., uwaga 12 do art. 4, s. 25.

¹⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 57.

– ustalonej przez powołane do tego organy przedstawicielskie¹⁵. Można jednak przyjąć inne założenie, jako podstawę reprezentacji politycznej, inny aksjomat prawniczy – również uprawniony – że „sensem reprezentacji jest działanie reprezentanta w interesie reprezentowanego podmiotu”¹⁶ i wówczas „[...] teoria przedstawicielstwa politycznego powinna zakładać *implicite* konieczność reprezentowania przez deputowanych interesów poszczególnych elektoratów”¹⁷. Wydaje się, że nie stoi na przeszkodzie przyjęciu tego założenia konstytucyjny zapis dotyczący narodu jako podmiotu suwerenności we Wstępie do Konstytucji oraz w jej w art. 4. Jak pisze L. Garlicki, we Wstępie mamy do czynienia z rozumieniem narodu jako zbiorowości wszystkich obywateli Rzeczypospolitej¹⁸. Natomiast K. Działocha, interpretując treść art. 4 Konstytucji, zwraca uwagę, że w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego dominuje polityczne pojmowanie narodu i odwołując się do pojęcia obywatelstwa można uznać, że w konstytucji mamy do czynienia z polityczno-prawnym rozumieniem narodu¹⁹.

Można więc przyjąć, że synonimem politycznego rozumienia narodu, jako zbiorowości decydującej o swoich prawach (pośrednio lub bezpośrednio) jest „ogół ludności państwa”²⁰, którego to określenia M. Sobolewski używał wymiennie z pojęciem narodu.

Mając na uwadze przyjęte założenie, że sensem reprezentacji jest działanie reprezentanta w interesie reprezentowanego podmiotu oraz dokonane ustalenie, że konstytucyjne pojęcie narodu odnosi się do pluralistycznego społeczeństwa, zasadne wydaje się stanowisko, że „teoria przedstawicielstwa politycznego powinna zakładać *implicite* konieczność reprezentowania przez deputowanych interesów poszczególnych elektoratów”²¹. Powyższe stwierdzenie uzasadnia pogląd, że w pluralistycznym społeczeństwie generalność (uniwersalność) mandatu przedstawicielskiego można rozumieć w ten sposób, że pod pojęciem konstytucyjnego podmiotu suwerenności kryje się ogół zróżnicowanych grup społecznych, wyrażających swoją wolę co do najważniejszych rozstrzygnięć ogólnopaństwowych. Postrzeganie podmiotu suwerenności w kontekście zasady pluralizmu politycznego potwierdza wagę i znaczenie aspektu politycznego w opisie współczesnego mandatu przedstawicielskiego oraz struktur politycznego zorganizowania społeczeństwa obywatelskiego, czyli partii politycznych.

¹⁵ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 126;. Podobnie pisze J. Szymanek, że zasada reprezentacji będąca dziełem Edmunda Burke’a, Emanuela Sieyesa czy Gerharda Leibholza „zasadza się na pojęciu wspólnoty narodowej jako duchowej, pośrednio postrzeganej społecznej jedności. Wola tej jedności jest jednak nieobecna, przez fakt, że sam naród (suweren) jest nieobecny jako całość *hic et nunc*, wobec czego jego wola musi zostać dopiero ucieleśniona jako jedność przez społeczny substrat, tj. wybrany organ przedstawicielski”; J. Szymanek, *Współczesne rozumienie pojęcia...*, s. 232.

¹⁶ M. Kudej, *Status prawny...*, s. 272.

¹⁷ Tamże, s. 272.

¹⁸ L. Garlicki, *Komentarz*, j.w., komentarz do Wstępu do konstytucji, uwaga 9, s. 9.

¹⁹ K. Działocha, *Komentarz*, j.w. uwaga 5 do art. 4, s. 9.

²⁰ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej...*, s. 29.

²¹ M. Kudej, *Status prawny...*, s. 272.

Przyjęcie tego stanowiska nie oznacza bynajmniej powrotu do mandatu imperatywnego. Deputowany, będąc reprezentantem „swojego elektoratu” powinien kierować się pojęciem „dobra wspólnego”, interesem ogólnospołecznym. Wola narodu, w związku z powyższym, stanowi wypadkową woli i interesów poszczególnych elektoratów reprezentowanych w parlamencie. Takie rozumienie konstytucyjnego podmiotu suwerenności i jego woli możliwe jest jedynie wtedy, gdy deputowani będą mieli możliwość podejmowania decyzji w sposób niezależny. Z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego musi się natomiast wiązać konieczność wyjaśniania, w razie potrzeby wyborcom, zasadności decyzji organu przedstawicielskiego i stanowiska deputowanego. Wynika z tego obowiązek, jaki na posłów i senatorów nakłada ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, która w art. 1 ust 2 mówi, że „Posłowie i senatorowie powinni informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani”.

Gdyby deputowany był związany wolą „swoich wyborców”, to nie mógłby reprezentować „interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny [...]”, o czym mówi rota ślubowania poselskiego w art. 104 ust. 2 Konstytucji. Takie rozumienie podmiotu reprezentowanego, jego woli oraz konieczności zagwarantowania deputowanemu niezależności w podejmowaniu decyzji ogólnospołecznych oznacza, że nie jest on zależny od wyborców na niego głosujących i tym bardziej na niego niegłosujących²². Tak więc związek deputowanego z okręgiem wyborczym, w którym otrzymał mandat, ma przede wszystkim charakter formalny, znaczenie techniczno-organizacyjne. Ale ta formalnoprawna niezależność deputowanego od okręgu wyborczego nie przesądza o faktycznej więzi, która łączy go z wyborcami „jego” okręgu. Zdarza się często, że ta rzeczywista więź wykracza zdecydowanie poza ramy mandatu wolnego i bardziej przypomina układ zależności charakterystycznych dla mandatu imperatywnego. Mając bowiem na uwadze możliwość reelekcji, posłowie i senatorowie podejmują działania obliczone na zyskanie przychylności wyborców i zachowują się tak, jakby ciążyły na nich zobowiązania właściwe dla mandatu imperatywnego. Okoliczność ta, jak również profesjonalizacja wykonywania mandatu przedstawicielskiego, powstanie klasy zawodowych polityków, „którzy traktują to zajęcie w perspektywie całej swojej aktywności życiowej” i które to podejście do wykonywania mandatu akcentuje zarazem ich „związki z ugrupowaniem politycznym, z którym związali swoje losy”²³ bardzo istotnie modyfikuje konstytucyjną formę mandatu wolnego, opartego na klasycznej koncepcji reprezentacji i stanowi podstawę do określenia go jako mandatu zawodowego, jak pisze L. Garlicki.

Podzielał to stanowisko ze względu na trafność obserwacji, jak i podejście metodologiczne do zjawiska reprezentacji, które oparte zostało na analizie przedstawicielstwa, jako realnego stosunku zachodzącego pomiędzy reprezentantami

²² Tamże, s. 273.

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 223.

a reprezentowanymi, uwzględniające przy tym okoliczności oddziałujące na proces reprezentacji w pluralistycznym społeczeństwie.

Koncepcja mandatu zawodowego nie jest jedyną, która wpisuje się w „realistyczne wizje reprezentacji w naszych czasach”²⁴, o których M. Granat pisze z dystansem, dając tym samym wyraz przywiązania do koncepcji opartych na klasycznej teorii reprezentacji. Takich „realistycznych wizji reprezentacji” jest zresztą więcej, jak choćby przedstawiona przez M. Granata koncepcja „państwa partii” G. Leibholza. Prezentowane tutaj poglądy łączy z koncepcją „państwa partii” jedynie przekonanie o istotnej roli partii w procesie reprezentacji, nie opowiadam się natomiast za tym, aby „zasadę reprezentacji” zastąpić „zasadą identyczności”, o której pisze G. Leibholz i zredukować problem władzy sprawowanej pośrednio przez suwerena do koncepcji „państwa partii”.

Inną koncepcję z gatunku „realistycznych” wizji reprezentacji stanowi koncepcja mandatu semiimperatywnego, o której J. Szymanek pisze, że jest ona wyrazem tego, iż „doktryna konstytucyjna ma wyraźny w dodatku wciąż nierozstrzygnięty kłopot z obrazem mandatu przedstawicielskiego, którego strona polityczna ma się nijak do prawno-doktrynalnego, mocno idealistycznego ujęcia”²⁵. Jako *pendant* do tej uwagi autor w przypisie stwierdza, że skoro „mandat to stosunek prawno-polityczny, to wielopostaciowość owego stosunku zakłada niejako *a priori* sama jego definicja, uznając, że strona prawna może wyglądać inaczej aniżeli jego strona polityczna. Przyjęcie takiego założenia eliminuje w punkcie wyjścia wszelkie akademickie dywagacje na temat ewentualnych transformacji i mutacji mandatu parlamentarnego. Jego warianty prawne, z jednej strony, oraz polityczne, z drugiej, mogą wszak być rozmaite, niekonieczne nawet spójne”²⁶. Jest to stanowisko, z którym J. Szymanek się nie identyfikuje i przedstawia je jako jedynie hipotetycznie możliwe²⁷. Przyjęcie takiego rozumowania miałyby oczywiście skutki negatywne dla jasności, spójności samej koncepcji mandatu jak i rozwoju reprezentacji politycznej, sprzeczne z zasadami rzetelności naukowej i byłoby wyrazem oportunistycznego.

Wydaje się, że próba rozstrzygnięcia sprzeczności między stroną prawną i polityczną mandatu przedstawicielskiego powinna zakładać uwzględnienie w doktrynalnej analizie wszystkich istotnych czynników, mających wpływ na jego kształt, modyfikujących go. Mając świadomość złożoności tej materii, niekoniecznie natomiast należy zakładać potrzebę stworzenia od razu całościowej, spójnej i alternatywnej wobec dotychczasowych koncepcji mandatu. Wydaje się ponadto, że punktem wyjścia poszukiwań formuły mandatu, która niwelowałaby sprzeczność pomiędzy jego aspektem prawnym i politycznym powinna być,

²⁴ M. Granat, *Reprezentacja typu „państwa partii” według Gerharda Leibholza*, w tamże, s. 65.

²⁵ Szymanek, *Mandat parlamentarny...*, s. 129,

²⁶ Tamże, s. 129.

²⁷ Można powiedzieć, że wręcz przeciwnie, J. Szymanek w licznych opracowaniach dotyczących tego zagadnienia naświetla wszechstronnie problem wewnętrznej sprzeczności mandatu przedstawicielskiego, jakkolwiek nie sugeruje dróg jego przezwyciężenia.

jak już powiedzieliśmy, analiza czynników oddziałujących na jego wykonanie w warunkach pluralistycznej demokracji.

Istotną rolę w tych poszukiwaniach może odegrać samo rozumienie reprezentacji politycznej. Można w związku z tym przyjąć, że taką adekwatną dla społeczeństwa obywatelskiego koncepcją reprezentacji jest socjologiczna teoria reprezentacji, która określa reprezentację „jako proces prowadzący do powstania zbieżności między opiniami społecznymi a treścią decyzji państwowych”²⁸, czyli uzgadniania ze sobą obu tych elementów w drodze korelacji. W procesie tego uzgadniania treści obu elementów, partie polityczne pełnią rolę środków – albo narzędzi – korelacji, tak jak również organizacje społeczne czy media²⁹.

Rolę partii politycznych współcześnie określają przypisywane im funkcje. Dość typową klasyfikację funkcji partii politycznych, nawiązującą do klasyfikacji dokonanej przez M. Sobolewskiego przedstawia W. Sokół i wymienia: 1) funkcję kształtowania opinii i postaw politycznych, 2) funkcję wyborczą, 3) funkcję rządzenia³⁰. Uznając, że szczególnie istotną rolę w kontekście omawianych zagadnień odgrywa funkcja wyborcza i rządzenia oraz że niektóre elementy funkcji kształtowania opinii i postaw politycznych zostały omówione przy okazji odnoszenia się do generalności (uniwersalności) mandatu przedstawicielskiego, obecnie odniosę się tylko do wybranych aspektów dwóch pozostałych funkcji, tj. wyborczej i rządzenia.

Należy podkreślić, że wszystkie te funkcje służą realizacji konstytucyjnego i ustawowego celu działalności partii politycznych, tj. „wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 Konstytucji), czy też wywierania „metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej” (art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r.).

Funkcja wyborcza sprowadza się do tego, że partie praktycznie mają monopol na zgłaszanie kandydatów na posłów i senatorów. Szczególnie zaś istotnym elementem tej funkcji jest tworzenie programu politycznego partii i przeprowadzenie selekcji kandydatów. W doktrynie można spotkać poglądy, iż praktyka polityczna „ujawniła dominację funkcji wyborczej nad pozostałymi”³¹ i odnoszą się do niej przepisy konstytucji, kodeksu wyborczego oraz ustawy o partiach politycznych. Szczególna rola partii politycznych w procedurach wyborczych znajduje potwierdzenie w art. 100 Konstytucji, który przyznaje prawo zgłasza-

²⁸ M. Sobolewski, *Reprezentacja w ustroju...*, s. 73.

²⁹ Tamże, s. 74, zob. także J. Szymanek, *Współczesne rozumienie...*, s. 228–230.

³⁰ Zob. *Współczesne partie i systemy polityczne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, pod red. W. Sokoła i M. Żmigrodzkiego, Lublin 2008, s. 69, Autor tej klasyfikacji nawiązuje do klasyfikacji dokonanej w pracy M. Sobolewskiego, *Partie i systemy polityczne...*, który na s. 337 wymienia jako podstawowe funkcje partii politycznych funkcję wyborczą i funkcję rządzenia a jako trzecią – wychowywania obywateli, integracji społecznej i mobilizacji do działań politycznych, s. 337. W. Sokół określa ją krótko jako funkcją kształtowania opinii i postaw politycznych.

³¹ W. Sokolewicz, *Komentarz, j.w.*, uwaga 18 do art. 11 s. 27.

nia kandydatów do Sejmu i Senatu partiom politycznym i wyborcom. Artykuł 127 ust. 3 zd. 2 mówi natomiast, że kandydata na urząd prezydenta zgłasza co najmniej sto tysięcy obywateli. Wiadomo jednak, że większość komitetów wyborczych dokonujących zgłoszenia tych kandydatów powstaje z inspiracji partii politycznych. Podobnie art. 341 kodeksu wyborczego przyznaje prawo zgłoszenia kandydatów do Parlamentu Europejskiego komitetom wyborczym partii (koalicyjnym komitetom) i komitetom wyborców.

Jeśli chodzi o drugi element funkcji wyborczej, czyli tworzenie programu politycznego partii, to E. Popławska pisze, że był on jedną z głównych przyczyn powstania partii politycznych³². Partie wypełniły lukę, która była szczególnie widoczna w kontekście mandatu wolnego w powstałym mechanizmie „agregacji woli reprezentowanych i jej transmisji na szczebel mandatu parlamentarnego”³³. Rola, jaką w tym procesie kształtowania programów wyborczych odgrywały partie polityczne sprawiła, że zaczęto uważać, iż za kandydatem, a później deputowanym stoi nie wyborca a partia i „[...] mandatariusz ma *de facto* dwa mandaty, w sensie prawnym od kolektywnego podmiotu suwerenności (wyborców), w sensie politycznym i praktycznym natomiast od partii politycznej, z którą pozostawał w formalnych lub nieformalnych związkach”³⁴.

Najczęściej formułowaniem programu partii zajmują się jej gremia kierownicze i po wyborach program ten staje się „wyrazem opinii tych obywateli, którzy głosowali na daną partię”³⁵. Można więc powiedzieć, że rola partii w ujawnianiu opinii i woli obywateli nie polega na wyrażaniu faktycznie istniejącej opinii obywateli, ale na tworzeniu przez partię tej opinii, do której obywatele przyłączają się i której udzielają poparcia przez akt głosowania³⁶.

Proces ten nie przebiega więc zasadniczo od dołu do góry, od opinii obywateli do programu partii, ale odwrotnie.

Mając zaś na uwadze kwestię selekcji kandydatów przez partie polityczne, należy zauważyć, że istnieją różne typy nominacji kandydatów; przez organy lokalne albo centralne partii, w drodze wyboru przez członków partii, albo też w sposób żywiołowy, nieuregulowany³⁷. Z punktu widzenia stopnia demokratyczności tych typów nominacji uwagę zwraca nominacja przez organy lokalne oraz w drodze wyborów przez członków partii, gdyż te typy nominacji zwią-

³² E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 132.

³³ J. Szymanek, *Mandat parlamentarny...*, s. 134.

³⁴ Tamże, s. 134.

³⁵ M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne...*, s. 312.

³⁶ Pogląd, że program partii powstaje w ten właśnie sposób, dominuje w polskiej i światowej literaturze, co stwierdził już dawno M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne...*, s. 313. Podobnie na ten temat pisze E. Popławska, według której „reprezentacja w mniejszym stopniu zmierza do odwzorowania stanowisk reprezentowanych, a w większym – do oddziaływania na nie. Ujmując rzecz inaczej, wybory rejestrują nie bezpośrednio i spontaniczne dane, ale postawy polityczne uprzednio zdeterminowane przez obowiązujący system wyborczy”, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 137.

³⁷ *Współczesne partie i systemy partyjne*, red. W. Sokół i M. Żmigrodzki, s. 74. Wymienione typy nominacji stanowią typy idealne i najczęściej występują one w wersji mieszanej.

szają stopień podmiotowości członków partii i pośrednio wyborców. Można powiedzieć, że wpływają na ocenę demokratyczności całego procesu wyborczego. J. Widacki postuluje, aby dla rozwiązań przyjmujących demokratyczny tryb nominacji kandydatów do organów przedstawicielskich, umieszczanych na listach wyborczych, przepisy prawne stwarzały preferencje. Uważa, że „można pewne mechanizmy wymusić prawem. Wystarczy, że ordynacja będzie wymagała praw wyborów wewnątrzparlamentarnych, które decydowałyby kogo umieszczać na listach kandydatów. Prawyборы mogłyby też decydować o kolejności na listach. Można też przyjąć kolejność alfabetyczną lub ustaloną w drodze losowania”³⁸. Wpływ członków partii na proces selekcji kandydatów do najwyższych urzędów państwowych może też być postrzegany w kategoriach bardziej ogólnych, jako kryterium demokracji wewnątrzpartyjnej³⁹.

Trzecia z funkcji partii politycznych, funkcja rządu, polega na dokonywaniu obsady personalnej stanowisk w organach państwa oraz na decydowaniu – za pośrednictwem tych osób – o kierunkach polityki państwa⁴⁰. Funkcję rządu sprawuje partia, która wygrała wybory i kieruje państwem, względnie koalicja partii. W procesie rządu uczestniczą także partie opozycyjne, a ich rola polega na wpływaniu na treść podejmowanych decyzji oraz na sposób ich wykonania przez rządzących. Ten wpływ partii na proces rządu stworzył podstawę dla terminu „rządów partyjnych”, przez który R. Katz rozumie model europejskiej demokracji parlamentarnej, w którym ma miejsce realizacja „odpowiedzialności rządu przez oddanie pozycji rządowych ludziom działającym w ramach partii politycznych, które uzyskały poparcie wyborców”⁴¹. Pojęcie „rządu partyjnego” stało się synonimem demokracji reprezentacyjnej⁴², potwierdzając rolę partii we współczesnych systemach demokratycznych i zarazem rozbieżność z formułą klasycznej koncepcji reprezentacji oraz ideą mandatu wolnego.

Funkcja rządu partii politycznych polega, jak powiedzieliśmy, na kierowaniu rządem a ponadto na działalności partii w parlamencie. Mówiąc o działalności partii w parlamencie należy uwzględnić wykonywanie tej funkcji poprzez komisje sejmowe i inne organy wewnętrzne parlamentu oraz poprzez kluby i koła parlamentarne. Kwestią wymagającą osobnego potraktowania jest natomiast sprawa dyscypliny klubowej.

Działalność deputowanych w komisjach parlamentarnych wiąże się z zadaniami, jakie one wykonują, (mówi o nich art. 17 regulaminu Sejmu), dotyczącymi

³⁸ J. Widacki, *Cwani liderzy. Kulejąca partyjna demokracja*, „Gazeta Wyborcza” z 14.12.2010.

³⁹ Tak np. J. Sułkowski, *Autonomia partii politycznych a problem demokracji wewnętrznej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3 (104), s. 79–80.

⁴⁰ M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne...*, s. 325.

⁴¹ R. Katz, *Party Government: A Rationalistic Conception*, [w:] F.G. Castles, R. Wildenmann (eds.) of *Party Government*, t. 1 Berlin–New York 1986, s. 42, 43, podaje za: K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2010, s. 132.

⁴² *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1997, s. 124.

przede wszystkim ustawodawstwa i kontroli parlamentarnej. Autorzy wypowiadający się na temat roli partii politycznych w działalności organów wewnętrznych Sejmu, jak i w działalności organów państwowych w ogóle, zwracają uwagę, że „brak jest norm konstytucyjnych, które określałyby «obecność» partii politycznych w wybranych już organach państwowych”⁴³. A. Szmyt podaje, że np. w niektórych konstytucjach „uregulowane jest znaczenie wewnątrzparlamentarnego układu partyjnego dla składu innych organów państwowych”⁴⁴.

Mając na uwadze działalność komisji sejmowych spotkać można się z opiniami, że polskie rozwiązania konstytucyjne w tym zakresie charakteryzuje lapidarność, szczególnie co do ich liczby, kompetencji, jak i ustalania składu osobowego⁴⁵. Tak też uważa Z. Czeszejko-Sochacki, stwierdzając, że zasadniczo skład osobowy komisji sejmowych nie jest szczegółowo uregulowany, jakkolwiek w praktyce funkcjonuje zasada, że powinien on odzwierciedlać układ sił politycznych w Sejmie i dlatego kandydatów do składu komisji zgłaszają kluby i koła poselskie⁴⁶.

Realizowanie funkcji rządzenia przez partie polityczne wiąże się przede wszystkim z funkcjonowaniem klubów, kół i porozumień, o których mówi regulamin Sejmu w art. 8 i regulamin Senatu w art. 21, a art. 17 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora potwierdza, że na zasadach określonych w tych regulaminach posłowie i senatorowie mogą tworzyć kluby, koła i zespoły poselskie. Tak więc kluby, koła i zespoły poselskie nie posiadają *expressis verbis* regulacji konstytucyjnej. Jednakże w orzeczeniu z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92, TK wywiódł prawo do ich tworzenia z przepisów Konstytucji (z treści art. 11 określającego zasadę pluralizmu politycznego, z art. 2 – zasady demokratycznego państwa prawnego, z art. 104 ust. 1 – zasady mandatu wolnego, z art. 112, zasady autonomii parlamentu) oraz z ogólnych kompetencji i zadań parlamentu. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny wyznacza klubom i kołom parlamentarnym rolę łączników między partiami politycznymi a mechanizmem parlamentarnym, poprzez który partie realizują funkcję sprawowania władzy. Z. Czeszejko-Sochacki określa natomiast kluby i koła jako struktury politycznej aktywności posłów i senatorów. Nie ulega wątpliwości, że te struktury politycznej aktywności posłów i senatorów są ekspozyturami partii politycznych i jako takie z reprezentacją woli „całego narodu” nie mają związku, są natomiast swoistymi „pasami transmisyjnymi” woli i interesów partii politycznych, reprezentujących interesy poszczególnych elektoratów⁴⁷ w parlamencie.

⁴³ A. Szmyt, *Partie polityczna a parlament*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 148. A. Szmyt uwagę tę wyraził odnośnie do stanu prawnego przed uchwaleniem Konstytucji w 1997 r., ale sytuacja ta nie uległa zasadniczej zmianie po jej uchwaleniu.

⁴⁴ Tamże, s. 149.

⁴⁵ M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 46.

⁴⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 153. Art. 20 ust. 1 regulaminu Sejmu stwierdza jedynie, że skład komisji powołuje Sejm na wniosek Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów.

⁴⁷ M. Kudej, *Status prawny...*, s. 272.

J. Szymanek, analizując parlamentarny proces podejmowania decyzji, stwierdza, że nie można w związku z tym uniknąć sfery polityczno-partyjnej tego decydowania gdyż „parlament *ex definitione* jest organem politycznym czy wręcz partyjnym do tego stopnia, że dzisiaj trudno jest sobie wyobrazić parlament pozbawiony afiliacji partyjnej⁴⁸. Ten układ zależności polityczno-partyjnych, znajdujący odbicie w strukturze klubów i kół parlamentarnych, ma pierwszorzędne znaczenie w mechanizmie parlamentarnym i wyznacza podział na partie rządzące i opozycję parlamentarną, który to podział w sytuacji monizmu partyjnego rządu i większości parlamentarnej ma zasadnicze znaczenie, istotniejsze z punktu widzenia funkcjonalnego od podziału na legislatywę i egzekutywę⁴⁹.

Kluby i koła parlamentarne, zgodnie z postanowieniami regulaminu Sejmu i Senatu, tworzy się na „zasadzie politycznej”, a więc zarówno w oparciu o szeroką formułę członkostwa w partii jak i otwarcia na adherentów, których łączy z partią wspólny interes polityczny⁵⁰. Regulacja regulaminowa klubów i kół parlamentarnych w opinii J. Szymanka nie odzwierciedla ich rzeczywistej roli w podejmowaniu decyzji parlamentarnych i są one niedoceniane, o czym świadczy nieprzyznanie im statusu organów Sejmu czy Senatu, podczas gdy istnieją przesłanki do tego, aby traktować je jako *sui generis* organy izby⁵¹. Nie ustosunkowując się do tej kwestii, chciałbym jedynie zauważyć, iż konstytucyjna regulacja partii politycznych skupia uwagę na partiach jako „dobrowolnych organizacjach obywateli urzeczywistniających swoją wolność zrzeszania się”, o czym była mowa powyżej. Konkretyzacja tej roli partii politycznych znalazła miejsce a art. 58 Konstytucji, który dotyczy właśnie wolności zrzeszania się obywateli.

Natomiast drugi aspekt roli, jaką pełnią partie polityczne, czyli demokratycznych procedur rządzenia, został potraktowany w przepisach Konstytucji wąsko i postulowana przez W. Sokolewicz równowaga między tymi aspektami nie zaistniała⁵². Ten brak „doszacowania” w Konstytucji roli partii jako demokratycznych procedur rządzenia wyjaśnia zresztą W. Sokolewicz. Można powiedzieć, że to niedookreślenie tej roli partii politycznych spowodowała „trauma” po minionym okresie państwa tzw. realnego socjalizmu. Ustrojodawca pomny doświadczeń i roli, jaką odgrywała w Polsce partia komunistyczna, postanowił przyjąć takie określenie roli partii w demokratycznych procedurach rządzenia, kształtowanych po 1989 r., „które stanowiłoby negację bezpośredniego kierowania państwem przez partię komunistyczną w warunkach tzw. realnego socjalizmu”⁵³.

⁴⁸ J. Szymanek, *Parlamentarny proces...*, s. 25.

⁴⁹ Tamże, s. 25.

⁵⁰ Formuła „na zasadzie politycznej” niekiedy jest krytykowana za brak jednoznaczności, za ogólny i dość enigmatyczny charakter, tak np. J. Mordwiłko, *Komentarz do art. 8 regulaminu Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, t. I, Warszawa 2010, s. 58 i J. Szymanek, *Parlamentarny proces...*, s. 26.

⁵¹ J. Szymanek, *Parlamentarny proces...*, s. 26.

⁵² W. Sokolewicz, *Komentarz, jw.*, uwaga 18 do art. 11, s. 26.

⁵³ W. Sokolewicz, *Komentarz, jw.*, uwaga 26 do art. 11, s. 37.

Dlatego, jak pisze W. Sokolewicz, „redagując projekt konstytucji przyjęto «nie najlepszą», bo zbyt słabą, a tym samym zbliżającą partię do grupy interesów, formułę „wpływania” (w nawiązaniu do treści art. 11 Konstytucji – przyt. aut.), zakładając przy tym istnienie jakiegoś innego podmiotu kształtującego politykę” i dalej, że „chciano [...] zbudować zaporę przeciw bezpośredniemu udziałowi partii w rządzeniu [...]”⁵⁴. Wydaje się, że w tym stwierdzeniu znajdujemy pewne wyjaśnienie dotyczące zarzutów stawianych przepisom konstytucji, że ogólnie, enigmatycznie, w sposób wysoce niepełny albo wręcz wcale, odnoszą się do roli partii w procesie sprawowania władzy w państwie. Ustrojodawcy polskiemu towarzyszy bowiem obawa, aby konstytucja w tym zakresie regulacji nie nawiązywała do roli partii w minionym okresie. Przyjmowanie niektórych rozwiązań ustrojowych po 1989 r. podyktowane było wówczas „racją stanu” porządku demokratycznego, do którego odwoływaliśmy się i nie było warunków, ani podstaw, aby ich wprowadzenie poprzedzone zostało krytycznym osądem przedstawicieli doktryny, choćby z uwagi na brak doświadczeń z ich stosowaniem. Odchodząc od idei mandatu imperatywnego trudno było nie oprzeć się na koncepcji mandatu wolnego, który, jak pisała M. Kruk, w świecie ideologicznie podzielonym „pozostał częścią składową demokratycznego porządku ustrojowego państw zachodnich”⁵⁵. Obecnie, po ponad dwudziestu latach obowiązywania tej wersji mandatu, kiedy okazało się, że jego aspekt prawny „rozjeżdża się” z jego stroną polityczną i nie przystaje do warunków współczesnej demokracji pluralistycznej, a ogólna niespójność tej koncepcji jest aż nadto widoczna, to można sądzić, że „coś” należałoby z tym zrobić.

Szczególnym problemem związanym z działalnością klubów i kół parlamentarnych jest sprawa dyscypliny klubowej, o której mówimy w kontekście mandatu wolnego. Trzeba zgodzić się z K. Skotnickim, że z punktu widzenia prawnego, dyscyplina partyjna w świetle art. 104 Konstytucji jest niedopuszczalna⁵⁶, z tym że Konstytucja w tym przepisie mówi o niezależności deputowanych wobec wyborców, a dyskutowany problem dotyczy niezależności od partii politycznych, a dokładniej, jak powiedzieliśmy, ich ekspozytur w parlamencie, tj. klubów i kół parlamentarnych.

Można powiedzieć, że w tej kwestii doktryna konstytucyjna wypracowała pogląd dominujący, będący wyrazem kompromisu między założeniami doktrynalnymi mandatu wolnego a rzeczywistością polityczną i przyjęła, że dopuszczalna jest zależność parlamentarzysty od partii politycznej czy klubu parlamentarnego, o ile nie wywołuje formalnych skutków prawnych, a więc dopóki dyscyplina klubowa wywołuje jedynie skutki polityczne to jest dopuszczalna⁵⁷. Jest to pogląd

⁵⁴ Tamże, s. 37.

⁵⁵ M. Kruk, *Koncepcja mandatu...*, s. 24.

⁵⁶ K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, s. 67.

⁵⁷ Tak np. pisze L. Garlicki, *Komentarz*, uwaga 15 do art. 104, s. 14.

reprezentowany przez większość wypowiadających się w tej kwestii, a podstawę tego stanowiska stanowi przekonanie, że dyscyplina podczas głosowania jest konieczna z uwagi na potrzeby sprawnego funkcjonowania władzy państwowej, zapewnienia możliwie trwałego poparcia większości sejmowej dla rządu⁵⁸, jak i ze względu na lojalność wobec wyborców, którzy głosowali na listę wyborczą i na kandydatów na tej liście, spodziewając się określonego stanowiska i zachowania po ich wyborze, zgodnego z programem wyborczym partii.

Istotnym krokiem na drodze przedstawienia argumentacji uzasadniającej konieczność zaakceptowania, przynajmniej w pewnym zakresie, dyscypliny klubowej, w świetle koncepcji mandatu wolnego jest wypowiedź A. Szmyta na ten temat.

A. Szmyt przedstawia problem dyscypliny klubowej, wskazując na potrzebę ujmowania go w kontekście tak istotnych uwarunkowań ustrojowych, jak zasada suwerenności narodu, pluralizmu politycznego czy reprezentacji politycznej, i stawia pytanie o głębokość dopuszczalnej ingerencji dyscyplinującej posłów⁵⁹. W tym kontekście dokonuje rozróżnienia pomiędzy stroną merytoryczną i proceduralną dyscypliny partyjnej⁶⁰. Dopuszcza w związku z tym dyscyplinowanie posłów w aspekcie proceduralnym poprzez działania perswazyjne, o charakterze ideologicznym czy organizacyjnym, tj. spełnienia przez nich pewnych wymogów związanych z zamiarem niepodporządkowania się tej dyscyplinie, np. obowiązkiem poinformowania macierzystego klubu o zamiarze zajęcia odmiennego stanowiska na forum posiedzeń plenarnych czy też w organach Sejmu. W aspekcie merytorycznym uważa zaś, że „dyscyplina partyjna nie może zobowiązywać posła do zajęcia stanowiska sprzecznego z jego sumieniem i rozumieniem dobra Narodu”⁶¹. W tej koncepcji dopuszczalne byłoby stosowanie dyscypliny partyjnej (klubowej), a wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, w której głosowanie miałyby przesądzać o sprawach dotyczących sumienia posła bądź rozumienia przez niego „dobra Narodu”. Stanowisko to, nacechowane realizmem, ograniczałoby stosowanie dyscypliny klubowej do sytuacji swoistego *non possumus*, które deputowani miałby prawo zastosować w wyżej wymienionych przypadkach.

Podzielając pogląd, że dyscyplina partyjna (klubowa) jest konieczna do zapewnienia sprawnego i skutecznego działania partii w parlamencie, jak i przez wzgląd na lojalność wobec wyborców, nie sposób nie zauważyć, że jej nadużywanie obniża jakość debaty parlamentarnej i może uniemożliwiać podjęcie decyzji najbardziej optymalnej z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego. W sytuacji, z którą niestety mamy do czynienia w Polsce, ukształtowanego modelu

⁵⁸ J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska...*, s. 128.

⁵⁹ A. Szmyt, *Na marginesie problematyki dyscypliny partyjnej (klubowej) w parlamencie*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska i K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 265.

⁶⁰ Tamże, s. 265.

⁶¹ Tamże.

partii wodzowsko-klientystycznej⁶², gdzie pozytywne zwyczaje parlamentarne się nie wykształciły, dyscyplina partyjna powoduje, że „dyskusja wewnątrzpartyjna staje się zbędna, a debaty w Sejmie tracą sens. Nikt bowiem, nawet najlepiej argumentując, nie jest w stanie nikogo z innego klubu przekonać do jakiegokolwiek racji na tyle skutecznie, by zagłosował inaczej, niż ma w instrukcji” i jak dalej pisze J. Widacki, „[...] obrady plenarne Sejmu stają się sztuką dla sztuki, bez najmniejszego wpływu na wynik głosowania. Ten jest znany i wynika z liczebności poszczególnych klubów i kół, których posłowie głosują według instrukcji”⁶³.

Tak więc realnym i zasadniczym problemem w świetle przejętej koncepcji mandatu przedstawicielskiego nie jest kwestia, czy dyscyplina partyjna jest z nim zgodna, gdyż rozstrzygnęła go praktyka wykonywania tego mandatu, odpowiadając twierdząco. Problemem zasadniczym okazuje się nadużywanie tej dyscypliny, to że zabija ona debatę wewnątrzpartyjną. W omawianej sprawie w Polsce nie ma regulacji prawnej, milczy na ten temat regulamin Sejmu i Senatu a także ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora. J. Widacki uważa, że regulaminy izb powinny ograniczyć liczbę głosowań, w których można zarządzić dyscyplinę klubową albo poprzez określenie procentu głosowań, w których będzie ona obowiązywała, albo poprzez wymienienie spraw poddanych dyscyplinie głosowania. Można by też w znacznie szerszym zakresie wprowadzić głosowanie tajne w miejsce imiennego, co w moim przekonaniu poszerzyłoby zakres niezależności poselskiej.

Co do poglądu, że dyscyplina partyjna (klubowa) jest dopuszczalna, o ile nie wywołuje formalnych skutków prawnych, należy zauważyć, że stanowisko to jest wyrazem pewnej konwencji przyjmującej, że strona prawna koncepcji mandatu wolnego jest do pogodzenia z jej aspektem politycznym. Stanowisko to można odczytywać jako wyraz pewnej hipokryzji, przyjmującej, że jeżeli dyscyplina klubowa nie wywołuje skutków prawnych, to znika problem naruszenia niezależności mandatu wolnego i trudno wówczas mówić o zależności deputowanego od władz klubu parlamentarnego. Pogląd ten abstrahuje od innych możliwości, które te władze posiadają; mogą one przecież odłożyć w czasie zastosowanie sankcji wobec „niesubordynowanego” parlamentarzysty i dopiero podczas konstruowania kolejnych list kandydatów w wyborach parlamentarnych „ukarać” go, nie umieszczając jego nazwiska na liście. Świadomość tego posiadają posłowie i niewątpliwie działa ona bardzo skutecznie, tym bardziej że, jak pisze L. Garlicki, wykonywany przez nich mandat nosi cechy mandatu zawodowego. Oczywiście, władze klubu mają też możliwość wcześniejszego zdyscyplinowania posła czy senatora⁶⁴, np. przez ograniczenie ich udziału w pracach organów sejmowych.

⁶² Zob. na ten temat, W. Szostak, *Przywództwo polityczne a „wodzostwo”*, [w:] *Studia nad przywództwem politycznym. Ustalenia metodologiczne i praktyka*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 34, a także *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, s. 74–75.

⁶³ J. Widacki, *Cwani liderzy. Kulejąca...*

⁶⁴ Zob. E. Morawska, *Zmiany w statusie prawnym posła i senatora w latach 2001–2005*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*,

Istnieje wiele jeszcze problemów wiążących się z działalnością partii politycznych w kontekście przyjętej koncepcji mandatu wolnego, jak np. rola i uprawnień opozycji parlamentarnej, wpływ demokracji wewnątrzpartyjnej czy też mediów na proces reprezentacji politycznej.

Celem przedstawionych tu zagadnień było przede wszystkim zwrócenie uwagi na pierwszoplanowe i determinujące znaczenie aspektu politycznego w wykonywaniu mandatu przedstawicielskiego, przyjętego w Konstytucji, na niespójności pomiędzy stroną doktrynalną (prawną) a praktyką polityczną oraz na stan regulacji prawnej w tym zakresie.

Poruszane tu kwestie niejednokrotnie były przedmiotem rozważań przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, co po części zostało powiedziane. Uwagę zwraca jednak osobliwa sytuacja, z którą mamy do czynienia w przedmiocie tych zagadnień, o których pisał np. J. Szymanek, poświęcając im szereg dogłębnych analiz i wniosków i które, co jest zaskakujące, nie wywołały szerszego oddźwięku. Można w związku z tym powiedzieć, że sytuacja, w której przyjęta koncepcja mandatu przedstawicielskiego okazuje się niekoherentna wobec współczesnych warunków jego wykonywania, nie wywołuje szerszych reakcji doktryny, poza skonstatowaniem rozbieżności pomiędzy aspektem prawnym i politycznym tej koncepcji mandatu.

Celem przedstawionych uwag nie była analiza podejmowanych prób określenia pojęcia mandatu przedstawicielskiego, nawiązujących do współczesnych realiów funkcjonowania reprezentacji politycznej i w wypowiedzi tej na ten temat znalazły się jedynie wzmianki. Ustosunkowanie się do przedstawionych przez J. Szymanka określeń mandatu semiimperatywnego czy mandatu kolektywnego (zbiorowego) zasługuje niewątpliwie na dyskusję, tak zresztą jak dokonana przez niego analiza przepisów konstytucyjnych poświęconych regulacji prawnych mandatu w wybranych państwach⁶⁵.

Kluczowe znaczenie dla rozważań o mandacie parlamentarnym i o roli partii w procesie reprezentacji politycznej mają słowa M. Granata, że rozważania te mają sens „pod warunkiem liczenia się ze skutkami, jakie wynikają dla przedstawicielstwa z funkcjonowania zasady pluralizmu politycznego”⁶⁶; powinny one stanowić *leitmotiv* dyskusji na ten temat.

We wnioskach związanych z poruszanymi kwestiami nie sposób nie odnieść się do regulacji prawnej partii politycznych w procesie reprezentacji i nie zgodzić się ze słowami A. Szmyta, że na problematyce mandatu przedstawicielskiego w jego aspekcie politycznym „ciąży tradycyjne założenie nadzwyczajnej powściągliwości w regulowaniu tej materii”⁶⁷ i że pojmowanie tej materii jest

Serock 1–3 czerwca 2006, red. nauk. M. Granat, s. 248.

⁶⁵ J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja...)*.

⁶⁶ M. Granat, *Konstrukcja zasady reprezentacji politycznej w Konstytucji RP z 1197 r.*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, Katowice 2000 s. 86.

⁶⁷ A. Szmyt, *Na marginesie problematyki dyscypliny partyjne...*, s. 266.

wyrazem swoistej niekonsekwencji, gdyż ułatwia wymykanie się partii spod rządów prawa.

Rolą ustrojodawcy powinna być zmiana tego stanu na podstawie analiz i wniosków zarówno prawnych jak i politologicznych.

Wiesław Kraluk

ON THE MANDATE OF REPRESENTATIVES IN THE POLITICAL CONTEXT

The main purpose of the article is to point out the dissonance between the concept of a free mandate, derived from the classical theory of representation and its political aspect - the fact that contemporary political representation is based on political parties. The Author also identifies the consequences of this state of affairs for consistency, doctrinal clarity of the concept of the mandate and its implementation. This problem has been referenced to the characteristic features of a free mandate and the functions of political parties. The Author indicates in what way the features of the free mandate, particularly its universal and independent character, modify this concept of mandate. It is pointed out that when it comes to the universalism of the free mandate, the current sovereign entity should be perceived in the context of the principle of political pluralism. The consequence of this is the assumption that a single representative can only represent „his/her” voters and the general will of different social groups is expressed by representative authorities – the Sejm and the Senate.

Bearing in mind the independence of the representative mandate adopted in the Polish Constitution the Author highlights the limitations resulting from the role which political parties and parliamentary clubs serve in the representation process. The issue of party and club discipline is treated separately, in accordance with the opinions expressed in the doctrine that voting discipline is necessary due to the efficiency of the parliamentary-cabinet mechanism of loyalty to the voters. The Author also points out that the abuse of this discipline reduces significantly the level of debate within the party and within the parliament. He underlines the leading and crucial role of political parties in the process of representation and their impact on the performance of representatives' duties as well as draws attention to some aspects of the electoral and governance functions of political parties as the „democratic procedures of governance”. The Author concludes that the legal regulation of the political aspects of the representative mandate referred to in the Constitution can be characterized by extraordinary self-restraint and modesty, inadequate to the role of political parties in the process of representation.